

Le développement local lieu de rencontre entre " savoir " et " pouvoir "

Nicole Sibelet, CIRAD-TERA
Philibert de Divonne, Charte de la Haute vallée de l'Hérault
Montpellier, France
sibelet@cirad.fr

Divonne Ph. (de), Sibelet N., 1996, **Le développement local lieu de rencontre entre savoir et pouvoir Dialogues chercheurs/décideurs**, *Atelier Dialogue chercheurs/décideur*, CIRAD,
Montpellier, France 1996/09/11-13, 15

Résumé

A partir d'une expérience de terrain dans l'arrière pays de Montpellier, sur le territoire de la Charte intercommunale de la Haute Vallée de l'Hérault, et en illustrant d'exemples pris dans les domaines du tourisme, de l'insertion, du développement économique et de l'environnement, l'article définit la fonction de l'animateur de développement local à l'interface entre quatre types de ressources : Le " pouvoir " des élus locaux, le " savoir " des partenaires scientifiques et techniques, les " moyens " des financeurs et les " besoins " des acteurs locaux. L'article présente aussi des réflexions sur l'intercommunalité et la " politique de pays " menée dans le cadre de la " loi Pasqua " de février 1995 et souligne les différences d'approches empirique et technocratique. Il ouvre des pistes de travail pour la recherche, notamment en sciences humaines, dans l'accompagnement des acteurs et la réduction des ruptures entre la connaissance et l'action, le global et le local, etc.

Mots clés : Développement local, recherche-action, animateur, pays intercommunalité, stratégie, proximité, légitimité, citoyenneté, Haute-Vallée de l'Hérault.

Local development meeting place between knowledge and power.

Abstract

From a field experience in the backcountry of Montpellier (France), on the territory of the « Charte intercommunale de la Haute Vallée de l'Hérault »*, illustrating examples in the domains of tourism, social aid, economic development and the environment. The article defines the function of the local development liaison interacting between four types of ressources : (i) the power of the local politics, (ii) the knowledge of scientific and technical partners, (iii) the means of financial institutions and (iv) the needs of local stakeholders. The article also shows the thoughts on common management of « communes »* and politics of the « Pays »* defined by the Pasqua law of february 1995. It underlines two different approaches : empiric (bottom-up) and technocratic (top-down). It opens new subjects for research, more specifically in human sciences, sustaining the stakeholders and decreasing the gaps between knowledge and action, global and local, etc.

* « Commune », « Charte intercommunale », « Pays » are institutions of different levels in french administration.

Keywords : Local development, research- action, local development liaison, « intercommunalité », strategy, proximity, legitimacy, citizenship, Haute Vallée de l'Hérault

Introduction

Dans le milieu du développement local, souvent les animateurs gèrent les impondérables du quotidien, ce qui ne leur permet pas de mettre en œuvre les méthodes académiques comprises entre la recherche-action et l'animation participative. Partant de ce constat et pour aller au-delà de la complainte, il est intéressant de formaliser quelques aspects particuliers de l'expérience de terrain d'un animateur de développement local en milieu rural¹ afin d'en tirer quelques réflexions éventuellement généralisables et transférables.

La fonction " animateur de développement local "

Dans son travail quotidien, l'animateur, qui tient à la fois du chercheur et du décideur sans être ni l'un ni l'autre, est mobilisé par ses trois fonctions essentielles :

- gestion ou accompagnement des structures porteuses des projets impulsés par l'animateur,
- animation, diagnostics, identification de besoins,
- capitalisation d'expériences, évaluation, prospective.

Bien souvent, c'est le court terme, c'est à dire la gestion au quotidien qui prend le pas sur le reste, au détriment de la créativité, de l'innovation, de la prospective, et donc de la pertinence des actions futures.

Plus globalement, l'animateur de développement en milieu rural a pour rôle de mobiliser les ressources qu'il n'a pas et qui sont nécessaires à la réalisation de projets (cf. exemple 1). Selon les cas, animateur, catalyseur, agitateur, filtre, médiateur, il est à l'interface entre quatre types de ressources :

- le "pouvoir", représenté par les élus locaux, c'est à dire les décideurs,
- le "savoir" représenté par les partenaires scientifiques et techniques,
- les "moyens" représentés par les financeurs, lesquels sont aussi à leur niveau des décideurs, mais considérés ici comme des partenaires car qui dit "développement local

¹ Au sein de la charte intercommunale de la Haute Vallée de l'Hérault, association de développement couvrant le périmètre des 19 communes des cantons de Ganges et Saint- Martin de Londres dans l'Hérault.

"dit" "décisions locales". Si les décisions ne sont pas prises *in fine* localement, le partenariat devient tutelle,

- et les "besoins" représentés par les acteurs locaux.

L'animateur ne maîtrise pas ces ressources mais doit les identifier, les analyser, les décloisonner, les organiser, les synthétiser et les reformuler pour le centre local de décision avant de les mettre en action au service des besoins locaux.

Le rôle de l'animateur est aussi d'organiser, autant que faire se peut, la complexité des compétences intervenant sur le terrain², car un excès de compétences non organisées, tout comme leur déficit, n'est pas favorable au développement local. Cependant, cette complexité le dépasse (cf. exemples 9 et 10) et il est souvent un partenaire alibi quand les interventions extérieures sont calquées sur des modèles départemental, régional ou national ayant simplement besoin d'une caution locale. Cependant, compte tenu de l'importance de programmes exogènes incontournables mis en œuvre localement, ce rôle peut se révéler déterminant en termes de développement. La recherche utilise aussi des partenaires locaux comme alibi, quand elle intervient avec sa problématique propre sur un territoire, considéré comme terrain d'expérimentation.

Le rôle de l'animateur est encore de faire coïncider des projets locaux avec des moyens financiers et des procédures existantes (cf. exemples 2 et 3).

Ce sont là ses principales compétences, qui constituent une sorte de "liant" permettant à un projet de se dérouler non seulement sans rupture de chaîne entre sa conception et sa réalisation, mais aussi en intégrant de nouveaux partenariats, sur une durée parfois de plusieurs années.

Par ailleurs, les contraintes de calendrier, les délais aléatoires de mobilisation des ressources et les nombreuses inconnues initiales qui pèsent sur un projet, permettent rarement de se lancer avec toutes les cartes en main. Les différentes composantes d'un projet s'agrègent progressivement dans un processus qui ne devient irréversible que tardivement, au moment des engagements financiers et des prises de décisions successives des élus. "Le chemin se fait en marchant" et il n'y a pas de développement local sans souplesse (ou opportunisme ?) ni prises de risques (cf. exemple 4).

² C'est là à notre avis une différence fondamentale avec les pays en développement où des pans entiers de la vie quotidienne, économique et sociale ne sont pas administrés.

1- Exemple de savoirs mobilisés pour la réalisation d'un atelier relais³ sur une durée de deux ans⁴ :

- analyse financière de la situation de l'entreprise accueillie : Chambre des Métiers,- maîtrise d'œuvre du projet : architectes- achat du terrain et modalité d'accueil de l'entreprise : notaires,
- montage du plan de financement et emprunt : banques.

A cela, il faut ajouter les aller-retour avec les financeurs et les pouvoirs publics pour vérifier à chaque étape, la légalité des opérations et la conformité entre les orientations prises et les différentes procédures. N'oublions pas non plus les compétences qu'il a fallu savoir éviter de mobiliser (huissier, avocat...) ou dont il a fallu se passer pour des raisons de délais ou d'économie (juriste, analyste financier...).

Exemples de la nécessité de faire coïncider " projet " et " procédure " :

2- La publication d'un guide touristique⁵:

Suite à une phase de " formation-développement ", (véritable projet en elle-même, mobilisant de nombreuses ressources et se déroulant sur près de deux ans), conduite en " animation participative " par un cabinet conseil spécialisé auprès d'un groupe de professionnels du tourisme, il est apparu que le besoin local prioritaire était la conception d'un guide touristique commercial ciblé sur le hors saison et la clientèle de proximité. Ce projet, issu de la volonté des acteurs locaux, ne correspondait pas aux possibilités de financements extérieurs : il a fallu obtenir une dérogation au règlement départemental en vigueur, faute de peser sur son évolution, pour bénéficier d'une subvention.

3- Le montage d'un projet "emplois verts"⁶ pour l'insertion de personnes en difficulté et l'entretien des berges de rivières :

³ Un atelier relais est un bâtiment artisanal ou industriel construit par la collectivité pour accueillir une entreprise, le plus souvent en location.

⁴ Budget de 2 MF : Europe : 15 % ; Région : 15 % ; Département : 15 % ; Autofinancement (emprunt) : 55 %.

⁵ Budget de 160 000 F pour 12 000 exemplaires : Département : 50 % ; Professionnels du tourisme : 17 % ; Autofinancement : 33 %.

Dans le cadre du contrat de plan Etat/Région, le financement de tels projets est prévu au travers d'une maîtrise d'ouvrage privée assurée par une structure associative. Le Conseil Général, quant à lui, ne reconnaît qu'une maîtrise d'ouvrage publique intercommunale, les autres financeurs n'ayant pas de recommandations particulières à ce sujet. Ainsi, il a fallu réaliser un montage compliqué dans lequel le SIVOM⁷ réalise les investissements et perçoit la subvention du conseil général, tandis que la Charte⁸ recrute le personnel, assure les dépenses de fonctionnement et perçoit les autres subventions, dont celles de l'Etat et de la Région. Huit mois après le début de l'opération, la régularité de ce montage n'est pas encore confirmée, bien qu'il ait été évoqué en toute clarté dès le départ avec les différents partenaires. Ce problème essentiel pour la pérennité du projet n'a pas été anticipé par les financeurs qui mettent en place, indépendamment les uns des autres, des procédures différentes pour les mêmes projets. C'est bien à l'animateur de proposer des solutions ce qui, compte tenu de la complexité de ce genre de projet et du "savoir" dont il dispose, n'a pu se faire avant la prise de décision des élus.

4- Exemple de prises de risques sur un projet : la construction d'un atelier relais.

Sous le coup d'une décision de justice, pour un différend avec son voisinage, une entreprise, qui doit déménager dans un délai très court, demande l'intervention des collectivités locales pour être relogée. Le montage d'un dossier d'atelier relais est alors entrepris afin d'éviter le dépôt de bilan et la perte d'une dizaine d'emplois. Dans cette situation d'urgence :

- le terrain a été acheté avant que le plan de financement du dossier ne soit bouclé,
 - le contrat de maîtrise d'œuvre et les ordres de service aux entreprises ont été signés avant l'obtention du permis de construire,
 - les clés du bâtiment ont été remises à l'entreprise avant la négociation du crédit-bail.
- Seul le montant du loyer avait été défini au préalable.

A chaque étape, les risques ont été évalués et les décisions prises n'ont pas fait l'unanimité. Mais y avait-il vraiment le choix ?

⁶ Projet prévu sur 6 ans, avec un budget de plus de 1 MF en première année, cofinancé par l'Europe, l'Etat, la Région, le Département, les Communes, l'agence de l'eau et des partenaires privés.

⁷ SIVOM = Syndicat intercommunal à vocation multiple.

⁸ Le SIVOM (Etablissement Public de Coopération Intercommunale) et la Charte (association loi 1901) regroupent les mêmes communes.

Concilier des stratégies multiples

Outre cette position " d'interface ", l'animateur est à un point de rencontre entre les multiples stratégies locales (élus, collectivités, acteurs économiques et sociaux...) ou extérieures (financeurs, partenaires scientifiques et techniques...) qui s'expriment au travers du projet et dont il faut formuler le dénominateur commun.

Les actions de développement local ont pour vocation d'être globales et transversales. De ce fait elles contredisent souvent des approches économiques sectorielles par filières et dont le centre de décision n'est pas local. En outre, orientées par le sens de l'intérêt général, elles se heurtent toujours à des logiques individuelles ou corporatistes guidées par le sens de l'intérêt particulier.

Par ailleurs, le développement local est fondé sur la responsabilisation des acteurs locaux ("le bonheur des gens ne se fait pas contre leur gré") et leur participation, notamment financière, aux projets qui les concernent. Or, dans un contexte économique difficile, les individus se contentent fort bien (quand il ne la revendique pas) de leur situation de dépendance vis à vis des subventions. Ceci n'est pas sans provoquer quelques interrogations de fond chez l'animateur car un bon projet n'est-il pas un projet où l'implication financière des principaux bénéficiaires est significative ? Comment éviter le risque de se substituer aux acteurs locaux en les assistant plutôt qu'en les accompagnant ? Quel est le seuil d'une participation locale significative ?

5- Exemple du guide touristique :

Le premier plan de financement du projet faisait apparaître une contribution des professionnels du tourisme de 500 F par structure pour une contribution globale de 27 % au budget du guide. Au fur et à mesure de l'affinement du projet, le nombre d'acteurs a progressivement diminué.

Certains acteurs locaux, n'ayant pu faire accepter leur point de vue, refusant les décisions majoritaires ou considérant que ce projet ne servait pas leur stratégie individuelle, se sont retirés. D'autres encore, par défaut d'animation, n'ont pas eu l'information qui leur aurait permis d'adhérer au projet. D'autres enfin ne sont pas intéressés par une logique globale et transversale qui visait à valoriser un territoire et non une corporation ou une somme de produits touristiques indépendants les uns des autres. L'argument du coût de la participation n'est pas retenu comme un motif réel de désengagement, il s'agit seulement d'un prétexte.

Finalement, l'implication financière des professionnels du tourisme s'est trouvée divisée par deux par rapport aux prévisions initiales. Les intérêts particuliers ont érodé l'intérêt général.

Proximité et intercommunalité

Le degré d'adhésion des acteurs locaux à un projet est proportionnel à ses qualités de proximité "géographique", "d'objectif" ou de "sensibilité".

Proximité géographique : le degré d'adhésion sera maximum pour un projet situé dans sa commune. Une réalisation visible, qui fait partie de son environnement immédiat est toujours plus parlante qu'un projet mentionné dans un rapport d'activités et qu'on ne "fréquente" pas régulièrement.

Proximité d'objectifs : le degré d'adhésion est proportionnel à la concordance entre les intérêts particuliers et l'intérêt général visé par le projet.

Proximité de sensibilité : le degré d'adhésion est proportionnel à la concordance entre la philosophie générale d'un projet et la sensibilité des acteurs (à condition toutefois qu'il y ait aussi proximité d'objectifs).

6- Exemple :

Le projet "emplois verts" sera, par exemple, perçu favorablement par les propriétaires des berges (proximité géographique et d'objectifs), par les pêcheurs (proximité géographique, d'objectifs et de sensibilité "environnementale") et par les travailleurs sociaux (proximité de sensibilité "sociale").

Il est plus prudent de constater ces proximités *a posteriori*, tant la part laissée à la versatilité et à l'irrationnel (ou à ce qui est considéré comme tel faute de pouvoir l'expliquer), est importante.

En revanche, c'est bien le rôle de la recherche, parce que cela nécessite une approche sociologique poussée sur les stratégies des acteurs, de définir ces proximités le plus en amont possible et de réduire autant que possible la part laissée à "l'irrationnel".

Le couple chercheur-acteur est important ici car l'acteur n'a pas le temps de réaliser ce travail qui lui permettrait d'augmenter son efficacité en "collant" aux besoins. Cependant, les délais d'intervention du chercheur sont-ils compatibles avec ceux de l'acteur ? Et qui prend en charge le coût de cette intervention ?

Le développement local est une promotion permanente pour la coopération intercommunale, pour l'unité et l'ouverture d'un territoire vers l'extérieur tout en garantissant diversité et identités locales, alors que la stratégie de bon nombre de communes rurales (notamment périurbaines, compte tenu de la poussée des villes) est une stratégie conservatrice de repli et d'isolement.

Parce que la coopération intercommunale n'a pas pour vocation de conforter des "chapelles" en réalisant un terrain de sport, une salle polyvalente et une zone d'activité économique dans chacune des trente-six mille communes de France, mais plutôt de réaliser des économies d'échelle et de rationaliser les dépenses publiques, les

possibilités de financement sont logiquement accrues sur un périmètre territorial étendu au-delà de la capacité d'identification de la population à ce périmètre. Un paradoxe apparaît ici : les décideurs politiques, promoteurs d'un projet ont aussi pour objectif de le conduire sur un périmètre électoral et de se faire valoir. Le développement local souffre aussi de la perte de crédit du monde politique en général.

Routine et légitimité

La légitimité d'un acteur du développement local est aussi une question de proximité : a-t-il déjà réalisé une opération ayant un impact direct sur la population locale ? Est-il un interlocuteur incontournable quand il s'agit d'un aspect particulier de la vie quotidienne de telle ou telle catégorie socioprofessionnelle ?

Plus le périmètre s'élargit, plus il y a d'acteurs et moins la légitimité des intervenants est évidente. Le niveau de pertinence d'une action de développement local est toujours l'objet d'un débat sans réponse tant chacun des acteurs en présence est dépositaire d'une légitimité d'intervention (ne serait-ce que par ses compétences légales) : association, commune, groupements de communes, département, région, chambres consulaires... Aucun acteur ne doit rechercher de monopole sur le développement local et il ne doit pas y avoir d'hégémonie ni de tutelle de l'un des acteurs sur les autres, mais un partenariat élargi. L'autre extrême en matière de comportement des acteurs est le refus de toute collaboration et toute intervention visant à décloisonner les interventions des différents partenaires et à valoriser leur complémentarité est souvent perçue comme une ingérence. Chacun des acteurs a une zone géographique et/ou une filière d'influence et il est toujours très difficile de les rassembler sur un projet : accepter d'être "partenaire" sur le projet d'un autre, c'est le cautionner et c'est aussi perdre une partie de son pouvoir et de la tutelle exercée sur sa "chasse gardée", car on n'est jamais sûr de la "pureté" des intentions de l'autre : ne va-t-il pas se faire valoir et récupérer l'opération à son profit pour mieux dominer ? Les subventions qui seront demandées sur ce projet ne risquent-elles pas de manquer ailleurs ?

Exemples d'acquisition de légitimité :

7- Pour les professionnels du tourisme ayant participé au guide, la Charte Intercommunale est légitimée dans son rôle d'accompagnement du développement touristique. Pour les autres et selon les cas, la charte se sera "montrée" pour des raisons politiques, aura favorisé certains acteurs ou commis un abus de pouvoir.

8- Pour le bénéficiaire et les riverains de l'atelier relais, la compétence de la Charte Intercommunale en matière de développement économique fait désormais partie des acquis. Cependant, quel que soit le projet, faute de proximité d'objectifs ou de sensibilité avec le citoyen, celui-ci pourra toujours dénoncer la gabegie des deniers publics et le poids écrasant des impôts.

Exemples de la multiplicité des acteurs en présence constituant des ressources potentiellement mobilisables:

9- Tourisme :

- * DRT (Délégation Régionale au Tourisme, service de l'Etat).
- * CRT (Comité Régional du Tourisme) et Conseil Régional.
- * CDT (Comité Départemental du Tourisme) et Conseil Général.
- * Chambre de commerce et d'industrie.
- * Chambre d'agriculture.
- * Pays d'accueil Pic Saint-Loup Haute Vallée de l'Hérault, affilié aux fédérations régionale et nationale. Le Pays d'accueil couvre le territoire de deux chartes intercommunales.
- * Chartes intercommunales : la charte de la Haute Vallée de l'Hérault intervient sur le développement touristique pour le compte du Pays d'accueil, en cours de restructuration.
- * Les offices municipaux et intercommunaux de tourisme (deux sur le territoire de la charte).
- * Les offices de tourisme associatifs (un sur le territoire de la charte).
- * Les associations de professionnels.

10- Secteur social :

- * DRTEFP et DDTEFP (Directions Régionale et Départementale du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, services de l'Etat).
- * DDJS (Direction Départementale de la Jeunesse et des Sports, service de l'Etat).
- * Cellule RMI (Préfecture).
- * Conseil Régional.
- * Conseil Général (différents services dont les assistantes sociales sur le terrain)
- * Mairies et CCAS (Centre Communaux d'Action Sociale).

- * ANPE : le territoire de la charte, à cheval sur deux "bassins d'emplois" (découpage INSEE) dépend de deux ALE (Agence locale pour l'emploi).
- * Organismes de formation et collèges (secteur privé et Education Nationale).
- * Associations et organismes "conventionnés RMI ".
- * Associations diverses, locales ou départementales.

Bien souvent la routine s'installe chez les gestionnaires de l'opération aussi bien que chez ses bénéficiaires, transformant un projet innovant né d'une volonté locale en un service public dû à des usagers passifs remarquant plus facilement "les trains en retard" que l'organisation et la logistique sous-jacentes permettant "aux trains d'arriver".

Ainsi, la légitimité est toujours à reconquérir. La légitimité ne se revendique pas, pas plus qu'elle ne se décrète. Elle est distillée avec parcimonie par les acteurs locaux et elle est retirée plus facilement qu'elle n'est accordée.

11- Exemple de la mutation d'un dispositif innovant en service public :

La Charte, née de la volonté des élus locaux avec le soutien du Conseil Général, supporte, après douze ans d'existence, plus de 500 000 F de charges de structures annuelles nécessaires à la logistique du montage des projets. La Charte est aussi la structure porteuse d'une PAIO⁹, dispositif national en réseau créé en 1982 et destiné à accueillir, informer et orienter les jeunes de 16 à 25 ans, dans une période comprise entre leur sortie du système scolaire et leur stabilisation dans le monde professionnel. En 1995, la PAIO de la Haute Vallée de l'Hérault a reçu 268 jeunes dont 131 en premier accueil. Ce dispositif, d'un coût d'environ 300 000 F par an, est cofinancé par l'Etat et la Région. La Charte et la PAIO font désormais partie du paysage et sont considérées comme des services publics. Elles sont critiquables et critiquées, notamment sur leur coût (la participation des communes au budget global de la charte est de 27 F/habitant).

La territorialisation du développement

Contrairement à un mythe répandu, il n'y a pas de relation de cause à effet entre la cohérence géographique, historique, économique, sociologique d'un territoire et la pertinence d'un projet de développement.

⁹ Permanence d'Accueil, d'Information et d'Orientation.

Selon l'analyse de la DATAR¹⁰, dans le cadre de la "politique de pays" issue de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire de février 1995 (dite "loi Pasqua"), un territoire de "services" et de "projets" est avant tout un territoire de "solidarité", "empreint d'une forte identité résultant d'une cohérence géographique, historique mais aussi économique, sociale et culturelle" (DATAR, s.d., p 3). Cette approche est fondée sur une analyse historique du développement économique de l'occident à partir des centres de production, des foires et des marchés dont le rayonnement était essentiellement fonction des moyens de communication disponibles et de la géographie locale. "Un pays est une étendue limitée... dont la personnalité est si claire qu'il est généralement désigné par un nom populaire : la Brie, la Beauce..." (Choay et Merlin, 1988).

C'est ainsi que depuis le haut moyen-âge, des territoires "cohérents", des "bassins de vie", des "pays" se sont progressivement constitués jusqu'à ce que l'Etat ne récupère cette dynamique en créant les départements en 1790, découpés de telle façon "que les habitants du département puissent, de n'importe quel point que ce soit, se rendre du chef-lieu et en revenir, à cheval, dans les quarante-huit heures" (Conseil Général de l'Oise, 1994).

Deux siècles plus tard, dans une société de l'information et de la communication en complète mutation du fait de la mondialisation des échanges et de la révolution numérique, l'Etat bégaye et cherche de nouveau à quadriller le territoire dans un mouvement de balancier opposé à celui de la décentralisation. Celui-ci a permis l'émancipation des collectivités locales avec une étape fondamentale en 1982 lors du transfert de l'exécutif du Département du préfet au président du Conseil Général.

Ainsi, "les CDCI.¹¹ avaient pour mission de proposer avant le 04/08/96 des délimitations de pays, cette date relance la question des espaces vides, faut-il des pays partout ou faut-il accepter que des territoires n'aient pas démontré une cohésion suffisante pour élaborer un projet ?" (DATAR, s.d., p 12).

Réapparaît ici l'idée de la "cohésion" comme préalable à l'élaboration d'un projet. D'autre part, un raisonnement normatif avance que "le vide" laissé entre les pays est un critère suffisant à la non-élaboration de projets.

Cette approche de l'Etat, au travers de la politique de pays a pour objectif de "montrer que la territorialisation du développement est plus efficace que les actions sectorielles" (DATAR, s.d. p 13).

Cependant, "force est de constater que, jusqu'à présent, aucun indicateur pertinent et absolu permettant de déterminer une taille critique n'a pu être défini" (DATAR, s.d., p 11). Le cheval n'est effectivement plus le moyen de locomotion le plus répandu, tandis

¹⁰ Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, organisme du ministère de l'intérieur.

¹¹ Commissions Départementales de Coopération Intercommunale, présidées par les préfets.

que "un pays est un cercle dont le centre est partout et la circonférence nulle part" (Mathieu, 1983)

Il existe une différence d'approche entre un "bouillonnement" local, informel et pragmatique, basé sur des expériences de coopération intercommunales vécues ces dernières années et une réflexion technocratique, qui, exprimant sa peur du vide, nie la richesse des expériences de terrain, car celles-ci ont depuis longtemps démontré que la "territorialisation du développement est plus efficace que les actions sectorielles". Toute action de développement local est sous-tendue par ce principe. Le "concept de pays prétend résoudre en une seule démarche, de multiples problèmes territoriaux, qui en réalité correspondent à des géographies variées...Existe-t-il vraiment des territoires qui soient pertinents à tous les niveaux : économique, social, culturel, naturel...? " Alors comment "retrouver un territoire, un pays pour le développement global au travers de tous ces territoires différents, tangents, sécants, emboîtés ? " (Devalière et al., 1996).

La réalité étant évolutive, le développement local ne peut être figé ni dans le temps ni dans l'espace. Les hommes construisent en permanence leurs territoires pour répondre à leurs objectifs et à leurs stratégies.

Nous pensons donc que la cohérence géographique, historique, économique, sociale et culturelle n'est pas un préalable à l'élaboration de projet (mais l'a-t-elle jamais été ?) car les projets sont d'abord le fruit de collaborations humaines et la coopération intercommunale est à géométrie variable : "Le territoire n'existe pas, il le devient, car le territoire en soi est passif et ce sont les actions humaines qui donnent sens au territoire " (Knight, 1994).

Cependant, il est vrai que "le vide" laissé par les pays est aujourd'hui rempli par de trop nombreuses structures dont il convient de rechercher les complémentarités, ce qui passe également par une mutation, voire une disparition des structures obsolètes. C'est là sans doute que l'Etat, aidé par la recherche, doit jouer son rôle en accompagnant les dynamiques locales et en prenant acte de ces géométries variables, plutôt qu'en anticipant, au risque de les bloquer, sur ces évolutions.

Conclusion

Dans ce contexte de ruptures entre savoir et pouvoir, entre besoins et moyens, le développement local est une question d'équilibre, de consensus, d'acceptation du jeu démocratique. Mais ces conditions ne sont jamais réalisées qu'en partie car l'action dénature l'objectif, rendant toute action de développement imparfaite et critiquable.

L'animateur intervient toujours avec une marge de manoeuvre réduite, proportionnelle à la légitimité qui lui est donnée par les acteurs locaux.

Le développement local est aussi une affaire de citoyenneté. Pour que les actions humaines donnent du sens aux territoires, il faut des acteurs responsables, capables de dépasser leurs intérêts particuliers et conscients de la nécessité d'arbitrages rendus au profit de l'intérêt général.

Le rôle des partenaires scientifiques et techniques, au sein desquels la recherche peut jouer un rôle particulier, est de réduire les ruptures entre action et objectif, coopération et isolement, unité et diversité, tutelle et partenariat, gestion et innovation, assistantat et responsabilisation, majorité démocratique et pluralité, territoire et filière, globalité et sectorisation, intérêt général et intérêt particulier...

La recherche peut aider à hiérarchiser les priorités, à condition que son intervention soit compatible avec les délais et les moyens des acteurs et que la porte d'entrée choisie ne soit pas le petit bout de la lorgnette de sa problématique propre.

Il y a là un champ de recherche pour les sciences humaines sans doute trop peu exploré, mais peut-on mettre un chercheur derrière chaque animateur ?

Bibliographie

Choay F. et Merlin P., 1988, Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, PUF, Paris, France, 723 p.

Conseil Général de l'Oise, 1994, Conseil Général mode d'emploi, Jours de l'Oise avril 1994 numéro 40, Beauvais, France, pp. 4-5.

DATAR, s.d., Mise en oeuvre de la politique de Pays. L'opération de préfiguration, synthèse du premier rapport d'étape.

Devalière I. *et al.*, 1996, Les pays entre projets et territoires, Revue " Territoire ", la revue des acteurs locaux, janv 1996, n° 364, 62 p.

Knight D., 1994, Identity and territory : geographical perspectives, nationalism and regionalism, *Annals of the association of american geographers*, n° 72, Bakis.

Marot I., 1996, Y-a-t-il un Pays Gangeois ? Mémoire de maîtrise, Université Paul Valéry UFR III, département de géographie, Montpellier, France, 114 p.

Mathieu N., 1983, Les riches heures de la notion de pays, le local dans tous ses états, *Revue Autrement*, n° 43, pp 23-28.